第二章 權力及權限

2.1　申訴專員制度的目的，是要在司法程序以外另設渠道，以調查和解決市民對政府部門和公營機構在行政失誤上的投訴。申訴專員由香港特別行政區行政長官委任。根據香港法例第 397 章《申訴專員條例》（「條例」），申訴專員有獨立的法定自主權，在行使其職權時能做到無私無畏，不偏不倚。申訴專員的權力和工作，亦受到法院的司法覆核程序監察。

權力及職能

2.2　本署就條例附表 1 所列政府部門和公營機構涉及行政失當的投訴進行調查，旨在：

- 查明真相，維護公義和解決問題；以及
- 提高公共行政的服務質素和效率。

自一九九四年開始，儘管沒有接到投訴，申訴專員亦可主動展開直接調查（參見**第三章**）。

進行調查的權力

2.3　條例賦予申訴專員權力，可就投訴進行初步查訊或全面調查。除非投訴事項不在其職權範圍之內，或調查工作因受條例的限制而不得跟進（參見**第 2.13 至 2.15 段**）。

2.4　條例第 11A 條訂明，申訴專員在決定是否就投訴進行全面調查前，可先進行適當的初步查訊。條例第 11B 條賦予申訴專員權力，可決定在事涉各方同意的情況下，以調解方式處理投訴。有關本署初步查訊及調解服務的詳情，可參閱**第四章**。

2.5　申訴專員全面調查的權力來自條例第 7 條。根據法例規定，申訴專員在展開全面調查前，必須通知事涉機構。假如在初步查訊或調解後，本署認為有需要進行全面調查，亦會通知投訴所涉各方。

2.6　對於某項投訴是否在其職權範圍之內，須由申訴專員斷定。假如申訴專員認為某項調查工作符合公眾利益，則即使投訴人已撤回其投訴，申訴專員仍可繼續調查。

2.7　和世界各地的申訴專員一樣，香港申訴專員擁有廣泛的調查權力。條例第13 條訂明，申訴專員有權傳召任何人並加以訊問，或要求有關人士提供任何他所管有或控制的資料、文件或物品。

圖表 2.1

「行政失當」的定義 — 條例第 2 條
「行政失當」指行政欠效率、拙劣或不妥善，並在無損此解釋的一般性的情況下，包括：
(a) 不合理的行為，包括拖延、無禮及不為受行動影響的人着想的行為；
(b) 濫用權力（包括酌情決定權）或權能，包括作出下述行動 — (i) 不合理、不公平、欺壓、歧視或不當地偏頗的行動，或按照屬於或可能屬於不合理、不公平、欺壓、歧視或不當地偏頗的慣例而作出的行動； (ii) 完全或部分基於法律上或事實上的錯誤而作出的行動；
(c) 不合理、不公平、欺壓、歧視或不當地偏頗的程序。

2.8 條例第 20 條授權申訴專員及其屬下人員，可隨時進入及視察附表所列機構的任何處所，並在該處所內進行屬其職權範圍內的調查。

2.9 根據條例第 23 條，任何人若無合法辯解而妨礙申訴專員或其屬下人員行使條例所賦予的權力、不遵從他們所提出的合法要求、向他們作出虛假的陳述或以其他方式明知而誤導他們，即屬犯罪，可判處罰款 10,000 元及監禁六個月。

圖表 2.2

調查的權力
• 傳召證人
• 取得文件（包括機密文件）
• 進入處所
• 若對調查工作不予合作，可被判罰

調查報告

2.10 根據條例第 17 條的規定，申訴專員必須把調查的結果通知投訴人。

2.11 條例第 16 條授權申訴專員，在完成全面調查後可就有關調查結果、意見和建議作出報告。申訴專員會讓所涉機構就調查結果提出意見，而最終的報告會送交有關機構的首長，以供參考及落實本署的建議。

2.12 申訴專員提出的建議並非如法庭的裁決般具約束力。然而，假如所涉機構的首長不同意調查的結果，又或拒絕接受有關的建議，申訴專員可考慮把調查報告呈交行政長官；此外，若是有機構未能充分採取行動或沒有落實申訴專員的任何建議，亦可向行政長官提交報告。條例第16(6)條規定，在申訴專員向行政長官提交報告後，政府當局須於一個月內，或行政長官釐定的更長期間內，安排把報告的文本提交立法會省覽。

職權的限制

2.13 申訴專員的權力並非完全不受限制。條例第 8 條與附表 2 共同訂明不受申訴專員調查的行動。

圖表 2.3

申訴專員不得調查的行動 條例附表 2
• 與保安、防衛或國際關係有關的行動
• 法律程序或檢控任何人的決定
• 行政長官行使權力赦免罪犯
• 合約或商業交易
• 人事方面的事宜
• 政府頒授勳銜、獎賞或特權
• 行政長官親自作出的行動
• 有關施加或更改土地權益條款的決定
• 與《香港公司收購、合併及股份購回守則》有關的行動
• 香港警務處或廉政公署就防止及調查任何罪行而採取的行動

2.14 政府政策及專業判斷不在申訴專員的職權範圍之內，因為這些基本上都不是行政事宜。然而，本署經常接到這類投訴，申訴專員均會小心審研，研究當中有否涉及行政方面的問題，可以運用其職權展開調查。

2.15 條例第 10(1)條列明限制申訴專員進行調查的各類情況。

圖表 2.4
調查投訴的主要限制 **條例第 10(1)條**
• 投訴人對投訴事項已知悉超過兩年
• 投訴由匿名者提出
• 投訴人無從識別或下落不明
• 投訴並非由感到受屈的人士或適當代表提出
• 投訴人及投訴事項與香港並無任何關連
• 投訴人根據法例有權提出上訴或可以循法律程序（司法覆核除外）尋求補救辦法

2.16 根據條例第 10(2)條的規定，申訴專員可在若干情況下決定不對某項投訴展開調查。

圖表 2.5
申訴專員可決定不展開調查的情況 **條例第 10(2)條**
• 以前曾調查性質相近的投訴，而結果顯示並無行政失當之處
• 投訴關乎微不足道的事
• 投訴事屬瑣屑無聊、無理取鬧或非真誠作出
• 因其他理由而無需調查

2.17 本署會嚴謹地評審接到的每一宗投訴，以確定投訴事項是否在申訴專員職權範圍之內，以及是否有表面證據支持投訴，證明有需要展開調查。申訴專員假如決定中止或不進行某項調查，則須把其決定和理由告知投訴人。本署亦會盡可能提供協助，告知投訴人應向哪些機構尋求解決辦法。

2.18 要清楚界定條例附表 2 所列不受本署調查的行動的範疇，有時並不容易。本人在這方面持較開放的態度，只要投訴事項的性質與行政事務有關，都會盡量安排進行審研和查訊，目的是把握每個機會，務求改善公共行政。

2.19 對於條例第 10(1)條訂明本署在調查投訴時的某些限制，申訴專員有權酌情處理。在決定是否進行或中止某項調查時，本人會審慎地行使酌情權和遵守法例的有關規定。

表面證據的重要性

2.20 市民不時會向本署表示對某些機構不滿，但又沒有提供實質的詳情。本署的職責，是就投訴進行調查，但投訴人至少應該告訴我們實際上發生了甚麼事情，他們如何受屈，以及為何或因何人而受屈，否則本署無從展開調查。市民若只是認為或懷疑某些事情出錯，這些意見並不構成表面證據，足以令本署進行調查。因此，在決定運用有限資源跟進投訴個案之前，本署會要求投訴人先提供進一步資料，以支持其投訴。

保密規定

2.21 本署有責任向市民解釋我們的運作，以便他們更清楚了解本署的辦事程序和做法。但條例規定，本人和屬下所有人員，以至本署的顧問均須遵守保密條文，在執行職務時所知悉的全部資料須絕對保密，否則會受到懲罰。保密條文旨在確保任何人士或機構可毫無保留地向本署提供資料，而無需擔心因身份或有關資料被披露可能帶來的後果。違反保密條文屬刑事罪行，可判處罰款 50,000 元及監禁兩年。

2.22 立法會議員、社區領袖、市民和傳媒亦不時會把投訴轉介到本署，並希望本署把個案的進展情況告訴他們。對於他們的支持，本署衷心感

謝，但基於法例規定，本署不得與第三者討論或向他們披露任何個案的調查情況或結果。除了以不披露所涉人士身份的方式公布調查報告外，本署不能亦不會答覆任何與個案無關的人士就個別投訴提出的查詢。本人謹向所有曾把投訴轉介到本署的人士致謝，並感謝他們能體諒和尊重本署必須恪守保密條文的規定。

2.23 在處理投訴個案時，本署須向所涉機構索取投訴人的個人資料，亦須把投訴人所提供的文件等複印給有關機構參考，但本署事先定會取得投訴人的同意，藉以保障投訴人的個人資料私隱。假如投訴人不同意，本署或許不能跟進其個案。

2.24 保密條文是申訴專員制度的基石。本署人員在執行職務時，均會嚴格遵守。

申訴專員的酌情權

2.25 條例訂明申訴專員擁有酌情權，可決定是否展開、繼續或中止某項調查。這項酌情權使本人得以更加善用資源，為市民提供更佳服務。

2.26 由於擁有法定自主權，申訴專員就投訴個案所作的決定是最終決定。任何人如對決定感到不滿，可要求覆檢其個案。為求客觀起見，本人通常會指派另一名調查人員進行覆檢。此外，投訴人亦可向法院申請司法覆核。

職權範圍的檢討

2.27 在二零零四年的年報中，本人曾提到，本署自一九八九年成立運作了十五年，應該是檢討申訴專員職能和職權範圍的適當時候。這項檢討工作現已展開。我們正根據本署的運作經驗及海外同類組織的做法進行研究，並會於日後向政府當局建議應否：

(a) 修訂條例附表 1，把較多機構納入申訴專員職權範圍之內；

(b) 放寬條例附表 2 對本署調查權力的某些限制；以及

(c) 解決本署人員在執行職務時遇到的某些困難和疑慮。